

**“El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”
Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi**

1. Introducción

En este trabajo describimos las disfuncionalidades del servicio civil en Argentina explorando los factores centrales que limitan el desarrollo y la consolidación de un sistema de gestión de recursos humanos. En particular, focalizamos nuestro análisis en el ámbito del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), que fue el último gran intento de establecer un sistema de mérito en el gobierno nacional en Argentina.

Las argumentaciones que se presentan surgen del relevamiento del servicio civil nacional en Argentina que los autores tuvieron oportunidad de realizar recientemente para el Diálogo Regional de Políticas del BID¹. En términos generales, de nuestro relevamiento surge que el marco normativo del SINAPA provee las bases para la implementación plena de un sistema de servicio civil, aunque en la práctica su funcionamiento se ha alejado de esta posibilidad.

Analizando las disfuncionalidades detectadas, hemos observado que éstas presentan orígenes comunes, identificando tres factores centrales que operan restringiendo sus posibilidades y actúan sinérgicamente erosionando la capacidad de implementación plena del sistema. Estos son: a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y c) la persistencia de la cultura burocrática.

La ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos impacta sobre la existencia e integridad de cada uno de los componentes del sistema analizados. Por su parte, esta situación no hace más que reflejar la falta de una orientación de largo plazo para las políticas públicas en general en nuestro país. La falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado de acuerdo a los intereses de los grupos involucrados en estos procesos de decisión.

Por otra parte, se da una progresiva politización de las decisiones, que tiene como impacto la degradación de las normas. Se encuentran caminos para eludir las reglas, se generalizan las excepciones a través de nuevas normas, o se aceptan como válidas prácticas distorsivas, que finalmente pueden en algunos casos consolidarse como regímenes paralelos al establecido.

Por último, el sistema de recursos humanos es atravesado por la cultura burocrática, que moldea la normativa rigidizando las reglas, o evitando que se sustenten en procedimientos concretos que faciliten su implementación plena. (Ver Cuadro 1)

El trabajo comienza con un análisis de los procesos de diseño y gestión de políticas públicas en Argentina, a partir del cual se propone un marco conceptual para describir y explicar las limitaciones que presenta la gestión de los recursos humanos en el Estado en Argentina. A continuación, y para contextualizar el análisis de las distintas funciones de recursos humanos, se sintetiza la diversidad de regímenes de empleo en la APN, con eje en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA). Se describen las disfuncionalidades detectadas en cada uno de los subsistemas analizados, y se abordan a partir de allí los factores que limitan el sistema, que de acuerdo a nuestro estudio abarcan tres aspectos: la ausencia de dirección estratégica, la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y la persistencia de la cultura burocrática.

¹ Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. Informe elaborado por Mercedes Iacoviello, Mariano Tommasi y Laura Zuvanic para el Diálogo Regional de Políticas, BID, Septiembre 2002. Disponible en <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm>

Para terminar se incluyen algunas reflexiones sobre las tendencias limitadoras identificadas, y posibles líneas de acción a futuro para superarlas.

2. Sobre los procesos de diseño y gestión de políticas en Argentina

La burocracia argentina ha sido considerada como una de las menos coherentes y eficientes de los países en desarrollo. Rauch y Evans (2000) establecieron un índice que refleja el grado de acercamiento entre un sistema burocrático y las características institucionales identificadas por Weber para una burocracia profesional. Argentina resulta el sexto país con la burocracia menos coherente y eficiente, sobre un total de treinta y cinco países analizados.

Nuestro diagnóstico institucional sobre el servicio civil argentino, obtuvo para los cinco índices previstos un desempeño significativamente inferior al propuesto por el modelo ideal contrastado. Los índices de Eficiencia, Mérito y Capacidad Integradora obtuvieron alrededor de un 35% de la máxima calificación prevista, y los índices de Consistencia Estructural y Capacidad Funcional aproximadamente un 20% de la máxima calificación prevista². (ver Cuadro 2)

En términos más amplios, la “política de construcción e implementación de un sistema de servicio civil” en la Argentina, presenta una serie de deficiencias comunes a la mayoría de las políticas públicas en el país. Dicha política se ha caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumentara su institucionalidad y su impacto intertemporal (entre estas ausencias, resalta el poco involucramiento real del poder legislativo). A todo esto se suma la recurrencia de crisis fiscales que obligan a ajustes cortoplacistas que ignoran los efectos que esto tiene sobre la trabajosa y difícil construcción de capacidades en la administración pública.

Dichas características de incoherencia, discontinuidad, e inestabilidad mezclada con rigideces son, de hecho, comunes a muchas áreas de política pública en la Argentina. En Spiller y Tommasi (2000) se argumenta que las deficiencias de las políticas públicas se deben a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo. Acuña y Tommasi (2001) sostienen que las reformas institucionales que derivan en una más efectiva y legítima elaboración de políticas son aquellas que aseguran reglas más estables, y no las que se basan en los contenidos de las políticas. Buenos contenidos sin buenas reglas producen resultados desastrosos, porque no hay modo de asegurar la continuidad de las políticas cuando se deja de supervisar su funcionamiento.

Esta perspectiva es interesante para interpretar las distorsiones que se han dado en la implementación del SINAPA una vez que se diluyó el impulso inicial brindado por un apoyo político fuerte al sistema. Esta situación se ha dado de manera recurrente, ya que se pueden identificar así hitos en el desarrollo del servicio civil caracterizados por un impulso reformador, a partir de los cuales sigue una serie de hechos y decisiones que diluyen el cambio planteado.³

La Administración Pública Nacional (APN) es simultáneamente parte del tejido político institucional que no favorece la construcción de políticas públicas de calidad, y a la vez producto de los incentivos de dicho tejido. El escaso involucramiento del poder

² Los resultados de los índices pueden consultarse en el Informe Final del Diagnóstico, disponible en <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red5/transparenciadoc4.htm>

³ El modelo de transacciones intertemporales propuesto por Spiller, Stein y Tommasi (2003) para analizar las instituciones políticas y sus productos, resulta muy interesante para analizar la evolución del servicio civil en Argentina.

legislativo y otros ámbitos colectivos institucionalizados en la regulación y el control de la Administración Pública, sumado a la volatilidad política y balcanización en el Ejecutivo, ha confluído a configurar una APN en la cual el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles profundos, contribuyendo a configurar horizontes cortoplacistas y no facilitando el desarrollo de normas de cooperación interdepartamental.

La falta de un liderazgo claro entre las áreas del PEN sobre los procesos de reforma administrativa, y la virtual ausencia del Poder Legislativo en estos procesos, se refleja en los constantes cambios de ubicación y responsables de estos temas. Esto puede observarse en el recorrido organizacional de la Unidad de Reforma. Como consecuencia de las pugnas entre el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete, esta unidad ha pasado por la Vicepresidencia, la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, nuevamente a Jefatura de Gabinete con la creación de la Subsecretaría de Modernización del Estado, y desde la asunción del nuevo gobierno, ha vuelto al ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se suma a esto la alta volatilidad de las estructuras, y la alta tasa de rotación de los funcionarios políticos, haciendo el entorno aún más inestable. Es así que aún en los casos en que se logra un mínimo consenso sobre las prioridades estratégicas en la organización, es poco probable que éstas se mantengan en el tiempo debido a los cambios en los niveles políticos⁴. Es en relación con esta realidad que Oscar Oszlak describe a la Argentina como un “cementerio de proyectos”⁵. Esta situación reduce aún más la credibilidad de cualquier nueva iniciativa, y genera en los funcionarios de línea una natural reacción de escepticismo.

La política de recursos humanos para el Estado en Argentina sigue entonces la misma lógica que otras áreas de las políticas públicas, careciendo de una dirección estratégica consistente. En la sección siguiente nos concentramos en el análisis del funcionamiento del marco normativo del servicio civil, mostrando como esta falta de direccionalidad genera reglas de juego confusas que abren espacio para el juego de intereses de diferentes grupos dentro y fuera de la Administración Pública.

3. La política de gestión de recursos humanos en la Administración Pública Nacional

El empleo público nacional en Argentina fue objeto de numerosos cambios en la normativa en los últimos años. Desde 1992 se sucedieron la sanción de la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, la creación del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, la firma del primer convenio colectivo del sector público, la aprobación de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público y su reciente reglamentación.

Este proceso se realizó en forma bastante desordenada, produciendo inconsistencias en el régimen de empleo que resultan de la falta de una estrategia de largo plazo en cuanto a la política de recursos humanos para el estado nacional. Oszlak (1997) identifica cuatro modalidades que asumió la reforma de los sistemas de función pública en América Latina: la concentración en un pequeño número de cargos críticos, la creación de cuerpos especializados de elite, la implementación de sistemas amplios de carrera administrativa, y la utilización de una red paralela de consultores financiados por organismos internacionales. Argentina es el único país de la región en el que se han dado las cuatro estrategias simultáneamente (Oszlak, 2001), ya que se estableció un sistema

⁴ Por mencionar un ejemplo reciente, el Plan de Modernización enunciaba como objetivo la implementación del nuevo modelo en por lo menos nueve organismos durante el año 2001, y solo pudo iniciarse en tres.

⁵ Citado por Bambaci, Spiller, Tommasi, (2000:29).

de cargos con funciones ejecutivas como parte de un sistema masivo de carrera, se creó el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, y se recurrió fuertemente a la contratación temporaria de consultores.

Al no definirse los criterios para la reforma, el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de los intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo deseado. La evolución de la normativa que regula el sistema de servicio civil refleja un desarrollo errático⁶. La dispersión de regímenes intentó solucionarse con el establecimiento del SINAPA como carrera única, pero poco después se flexibiliza con un sistema amplio de contrataciones. Por otro lado, se establece una ley de negociación colectiva, pero recién ocho años después se efectiviza el primer convenio colectivo. La ley marco de empleo público se dicta después de establecido el primer convenio, y la reglamentación de la ley demora tres años en concretarse.

Pese a los esfuerzos por consolidar la normativa, sigue habiendo una gran dispersión en los regímenes de empleo en la APN. Según Salas y Bortman (2001), de los casi 115.000 cargos civiles presupuestados para la APN en el año 2000 solo el 40% estaba comprendido dentro de la Ley Marco y la Ley de negociaciones colectivas del sector público, que representan las dos normas básicas que buscan dar consistencia al sistema. (Ver Cuadro 3)

El Sistema Nacional de Profesión Administrativa⁷ (SINAPA) es el sistema escalafonario que alberga la mayor cantidad de agentes de la Administración Pública Nacional. El SINAPA incluye un régimen especial para los cargos críticos, llamados cargos con *Funciones Ejecutivas*⁸, que aplica a un número limitado de puestos seleccionados por su importancia estratégica. Coexisten con el SINAPA otros escalafones especiales, a los cuales aplican diferentes marcos normativos. Algunos de ellos se acercan más que el SINAPA a un sistema de recursos humanos ideal⁹, mientras otros están mucho menos consolidados en términos de las funciones centrales de la gestión de recursos humanos. Asimismo, es importante destacar que hay una gran proporción de empleados que trabajan para la Administración fuera del marco laboral descripto. Esta situación se agrava por el congelamiento de las vacantes, que deja como única opción de incorporación de personal a las contrataciones temporarias.

La coexistencia de regímenes burocráticos con otros regímenes sujetos a reglas más flexibles no sería un problema en sí mismo. El problema en el caso del servicio civil analizado es que son justamente las áreas relacionadas con la seguridad social, la recaudación y el ejercicio del poder regulador del Estado aquellas menos protegidas por las reglas de servicio civil.

Los entes reguladores, que surgieron a partir de los nuevos roles que asumía el Estado a principios de los años '90, adscribieron al régimen laboral privado desde su creación, para evitar las ineficiencias asociadas a la excesiva formalidad de la carrera administrativa, y en general se han mantenido también al margen de la negociación colectiva. Es importante señalar que los organismos que se encuentran regulados por la

⁶ Para un tratamiento detallado de la evolución normativa del sistema, ver la sección Antecedentes Normativos en el informe presentado al Diálogo Regional de Políticas del BID (Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2002)

⁷ Decreto 993/91

⁸ Res. SFP 393/94

⁹ Es el caso de cuerpos especializados como el Servicio Exterior de la Nación (SEN), el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Cuerpo AG), o los Economistas de Gobierno (EG), y de instituciones científico tecnológicas y organismos vinculados a la recaudación, que presentan un perfil más profesional en sus empleados, con lo cual se ha generado una cultura más fuerte en torno al sistema meritocrático.

Ley de Contrato de Trabajo presentan una gran ambigüedad normativa (Estévez y Lopreite, 2001). Si bien estos empleados no tienen garantizada su estabilidad, está prevista en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional. De hecho, en organismos como el PAMI, ANSES o AFIP no se han dado situaciones de desvinculación, y su personal es considerado prácticamente como el personal de planta del resto de la APN¹⁰.

En síntesis, podemos señalar que la normativa sobre la carrera está más sistematizada en el caso del escalafón general (SINAPA) y algunos escalafones especiales altamente profesionalizados, y mucho menos desarrollada en el caso de las contrataciones y de los organismos que no están regidos por la Ley Marco del Empleo Público. Sigue existiendo una gran diversidad de normativa para diferentes grupos de empleados de la APN, las normas son en algunos casos contradictorias como reflejo de la falta de orientación hacia un modelo definido de servicio civil, y no existe un criterio estratégico para definir posibles áreas del empleo público a flexibilizar.

4. Principales disfuncionalidades detectadas en el diagnóstico institucional del servicio civil

En esta sección sintetizamos las principales disfuncionalidades que detectamos en la gestión de recursos humanos en la APN en Argentina, con especial referencia al SINAPA.

En el marco metodológico utilizado para contrastar el servicio civil en Argentina, la gestión de recursos humanos (GRH) se presenta como un sistema integrado de gestión que se despliega en diferentes componentes, los cuales operan como subsistemas de aquél, y aparecen conectados e interrelacionados (Longo, 2002). Siguiendo esta metodología, en un sistema de recursos humanos se identifican como principales componentes: la *Planificación de Recursos Humanos*, la *Organización del Trabajo*, la *Gestión del Empleo*, la *Gestión del Rendimiento*, la *Gestión de la Compensación*, la *Gestión del Desarrollo*, y la *Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales*.

El sistema de gestión de recursos humanos aparece contextualizado en relación con la estrategia organizacional, el entorno y el contexto interno. La coherencia estratégica es un rasgo central de este modelo, de manera que la calidad de la gestión de recursos humanos solo puede ser evaluada en función de su conexión con la misión, prioridades y objetivos de la organización.

Los criterios utilizados para la evaluación del sistema de servicio civil en Argentina se basaron en los tres requisitos planteados como imprescindibles en este modelo para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen como un sistema integrado, capaz de aportar valor y contribuir al logro de los objetivos organizativos (Longo, 2002): a) que todos los subsistemas enunciados se encuentren operativos, es decir, que exista un conjunto mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad, b) que los subsistemas de la GRH funcionen de manera interconectada, realimentándose mutuamente, c) que todos los subsistemas deriven de una estrategia de recursos humanos, en línea con la estrategia organizativa, y cohesionados por aquella.

Encontramos que dentro del SINAPA, que se aproxima medianamente al sistema de gestión de recursos humanos que se describió como modelo a contrastar, hay aspectos muy poco desarrollados. Los dos subsistemas más débiles son el de

¹⁰ Es notable que en estos organismos se mantiene la distinción entre "personal permanente" y "personal contratado", cuando se encuentran bajo el régimen laboral privado. Esto muestra que de hecho el personal en relación de dependencia goza de estabilidad aunque no esté garantizada esta condición en la ley de contrato de trabajo.

Planificación y Organización del Trabajo. Los subsistemas de Empleo, Rendimiento, Desarrollo y Compensación están bastante más desarrollados y articulados entre sí. Finalmente, el subsistema de Relaciones Laborales es el más maduro, y se encuentra en pleno funcionamiento.

Es así que, contrastando el sistema de gestión de recursos humanos ideal *vis a vis* con el caso argentino, sintetizamos las principales disfuncionalidades detectadas en cada uno de los siete subsistemas analizados.

Subsistema de Planificación. Este componente constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH, y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas.

En el caso argentino, la planificación no se encuentra enmarcada bajo un área específica ni bajo un proceso central unificado. Las principales acciones de planificación derivan de dos procesos no necesariamente integrados: la elaboración y ejecución del presupuesto, y la cobertura de cargos.

La elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional¹¹ tiene una finalidad netamente operativa y se realiza con alto grado de estandarización, formalización y repetición, presentando una baja capacidad de adaptación a los cambios estratégicos de la organización. Esta limitación no deriva centralmente de su diseño técnico sino que responde básicamente a la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos, ya que las modificaciones entre jurisdicciones requieren acuerdo del Jefe de Gabinete y otras dependencias públicas.

Además del presupuesto, un segundo proceso relacionado con la planificación es la cobertura de cargos o funciones. Esto sucede cada vez que se da un cambio en alguno de los cuatro niveles políticos en la APN: Presidente, Ministros, Secretarios y Subsecretarios, ya que las decisiones sobre cobertura de puestos las realizan las autoridades políticas. Así, los cambios en los niveles de autoridad política suelen reflejar cambios en los recursos humanos de las áreas, en especial en los niveles de funciones ejecutivas o de aquellos que no revistan en planta permanente.

Por otro lado, los criterios empleados para establecer la jerarquía relativa de las unidades organizativas descansan formalmente en la asignación de los niveles de criticidad señalados en el SINAPA, sin embargo, no se detecta el uso de instrumentos técnicos aplicados en forma homogénea que establezcan criterios de valoración. Es notable que el Ministerio de Economía y la Subsecretaría de la Gestión Pública, que controlan el nomenclador de funciones ejecutivas, sean las dos jurisdicciones con mayor cantidad de cargos con funciones ejecutivas¹².

En suma, dentro del marco establecido presupuestariamente, los procesos de planificación son realizados a criterio de las autoridades políticas a través del uso discrecional de las unidades retributivas, la asignación de niveles de criticidad a ciertos puestos, el sistema de contrataciones locales o los contratos con organismos internacionales y las modificaciones que puedan realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura. Ninguna de estas acciones se realizan a partir de estudios

¹¹ Ley N° 24.156 – 30/9/92 - Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

¹² De 1105 cargos existentes en julio de 2002, las mayores proporciones correspondían al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con el 36% y a la Presidencia de la Nación con un 28%. Los otros Ministerios presentaban porcentajes mucho más bajos, oscilando entre el 3 y el 7% (Datos provistos por la Oficina Nacional de Empleo Público, provenientes de la Base de Datos sobre Cargos y Funciones Ejecutivas)

técnicos y/o de necesidades para determinar el requerimiento funcional de personal (Oficina Anticorrupción, 2000:25).

Estos mecanismos discrecionales se combinan con ciertas rigideces que surgen de la cultura prevaleciente en la Administración Pública. Una fuerte limitación al sistema de planificación es también la dificultad para distinguir entre los empleados que cumplen con sus obligaciones y quienes no lo hacen, lo cual limita la capacidad de eficientizar el uso de los recursos humanos disponibles. Un claro reflejo de esta situación es la falta de utilización del régimen de disciplina¹³, se reporta una baja utilización del mecanismo del sumario, y escasa aplicación de sanciones disciplinarias (Oficina Anticorrupción, 2000:29). Otro caso semejante es el control del ausentismo, en el cual si bien invirtió en sistemas de control de acceso no se utiliza la información que producen, ni se cuenta con los índices de ausentismo del personal.

Subsistema de Organización del Trabajo. Este subsistema define los contenidos de las tareas y las características de las personas convocadas a desempeñarlas.

El SINAPA, no presenta un sistema de definición y clasificación de puestos y solo se ha tipificado cierto número de puestos como categorías de trabajo genéricas (Oszlak 1997:283). Esas categorías son amplias y no guardan relación directa con la estructura organizativa que es el espacio concreto de definición de los puestos de trabajo existentes. Así, los cargos dependientes de las primeras aperturas de las estructuras son recién definidos en los perfiles diseñados para el llamado a concurso del cargo. Esto abre lugar a la politización, reflejándose en la percepción generalizada que los perfiles “son dibujados” para favorecer a algún candidato en especial (INAP, 1994; Oficina Anticorrupción 2000:26).

Este exceso de discrecionalidad en la definición de los perfiles se combina con una gran rigidez para reubicar al personal de acuerdo a las necesidades de la organización, ya que una vez lograda la estabilidad en el empleo, la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia¹⁴. Los mecanismos formales de movilidad funcional no responden ni están enmarcados en políticas de recursos humanos destinadas a responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos. Las transferencias no son utilizadas con regularidad y las adscripciones, que plantean períodos limitados, no reflejan decisiones planificadas de reasignación de recursos sino más bien decisiones personales del agente o problemas de desempeño encubiertos.

A la aplicación parcial de criterios de gestión al diseño de puestos, se suma el clásico problema de superposición de funciones entre distintas unidades organizativas y jurisdicciones, que ha intentado ser resuelto a través de reiteradas reformas y que expresa desde otro ángulo las consecuencias de contar con un sistema precario de organización del trabajo.

Subsistema de Empleo. Este subsistema, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas, es extremadamente sensible a los intereses políticos, observándose la existencia de mecanismos que pueden permitir discrecionalidad en la selección. Existen en la normativa procedimientos y mecanismos de garantía que tienen como objetivo evitar la arbitrariedad y la politización, tales como los mecanismos de composición de los órganos de selección, la exigencia de publicación de

¹³El marco disciplinario está pautado por la Ley Marco y su Decreto Reglamentario 1421/02.

¹⁴ Una encuesta realizada en 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil 2001:13), señalaba que más del 50% de los encuestados ocupaba el mismo puesto de trabajo desde hacía más de 10 años, y casi el 80% registraba una bajísima movilidad laboral.

las convocatorias, la publicación de sus resultados, y la aplicación de plazos determinados para los procesos involucrados.

Sin embargo, se perciben brechas entre lo explícitamente pautado por la norma y su práctica cotidiana en especial desde la visión de los actores intervinientes. A poco de iniciado el sistema, la percepción de los funcionarios del SINAPA era que su metodología era correcta pero su implementación no quedaba resguardada del ejercicio de prácticas de patronazgo o clientelismo político (Oficina Anticorrupción, 2000).

Al subvertirse el sistema de selección, se politizan los niveles gerenciales y operativos que deberían reservarse para funcionarios de carrera. Pero además, en los últimos años se han generalizado prácticas de elusión del sistema de selección. El SINAPA contempla la posibilidad de designar funcionarios políticos sólo hasta el nivel de subsecretarios, directores de organismos descentralizados o puestos de nivel jerárquico equivalente. Tomando solo ese espectro, el porcentaje de puestos que son provistos por criterios y mecanismos políticos en relación con los puestos totales no supera el 0,4%¹⁵. Sin embargo, desde el año 2000 se han difundido como práctica frecuente y sistemática las designaciones políticas para funciones que el marco normativo prevé sean concursadas. Esta práctica se realiza bajo el uso de decretos de excepción para toda una jurisdicción, autorizándola a realizar "designaciones transitorias por 180 días"¹⁶.

Subsistema de Compensación. Este subsistema abarca la gestión del conjunto de compensaciones que se otorga a los empleados en contraprestación por su contribución a los fines de la organización.

El SINAPA estableció una grilla de remuneraciones de pago en relación a las exigencias de alguna función determinada y a la excelencia del desempeño, a través de la carrera horizontal¹⁷. Sin embargo, su implementación plena no pudo darse por las dificultades que se presentaron para la consolidación de un sistema de evaluación de desempeño y de desarrollo del personal¹⁸, a las que se sumaron las restricciones presupuestarias. Con el tiempo, la amplitud de la escala salarial establecida en el SINAPA no pudo sostenerse en los hechos -por la falta de pago de los ascensos-, ni tampoco en la letra de la norma. Ante la fuerte crisis presupuestaria, en junio de 2000 se establecen reducciones de sueldo en los niveles más altos de remuneración, produciendo una reducción del abanico salarial¹⁹.

También con el objetivo de lograr el control del gasto, el sistema de retribuciones es bastante rígido, y deja pocas posibilidades de decisión en los distintos organismos, concentrándose el control en el Ministerio de Economía. Sin embargo, la contracara de estas rigideces son las contrataciones temporarias, que resultan una válvula de escape del sistema y generan fuertes inequidades en los grupos de trabajo. Si bien es razonable que los montos de los contratos sean algo mayores que los de planta para compensar la falta de estabilidad, la situación que se da en la APN es que los contratados cubren tareas

¹⁵ Según datos de la Dirección de Ocupación y Salarios para Abril 2002. La tasa surge de la relación entre el total de 429 cargos extraescalafonarios en la APN civil central (sin educación, salud y seguridad), y el total de 100.220 cargos para la APN civil central (sin educación, salud y seguridad).

¹⁶ Se ha realizado en los Organismos Descentralizados, Ministerio de Educación, Trabajo, Empleo y Recursos Humanos, Interior, y Salud entre otros. A modo de ejemplo ver Decreto 1140/2002.

¹⁷ Implica la posibilidad de avanzar en la carrera sin cambiar el puesto de trabajo.

¹⁸ Estas dificultades se relacionan con la burocratización de estos procesos, tal como se describe más adelante.

¹⁹ El Decreto 430 del año 2000 establecía una reducción del 12% para sueldos superiores a 1000\$ y del 15% para sueldos superiores a 6.500\$ a partir de junio de 2000. Es modificado por Decisión Administrativa 107/2001 que unifica el descuento en un 13% para todos los sueldos superiores a 500\$ a partir de julio de 2001. La reducción de salarios dio lugar a un conflicto entre el PEN y el Poder Judicial, que terminó con un fallo de la Corte Suprema declarándola inconstitucional y obligando al Gobierno a reintegrar dichos montos.

de línea, y sus contratos son renovados sucesivamente. De esta manera se generan inequidades ya que hay un mayor pago (y una menor protección del empleado) que en los puestos de planta permanente, para funciones equivalentes.

Además de las contrataciones temporarias, existen algunos adicionales que quedan sujetos al poder de negociación y a la posibilidad de financiamiento de cada jurisdicción, como es el caso de los adicionales por cargos comprendidos en los nomencladores de funciones específicas y de funciones ejecutivas. A esto se suma la distribución de las unidades retributivas²⁰ asignadas a los ministros, secretarios y subsecretarios de cada jurisdicción, que otorga también un cierto margen para diferencias salariales en puestos similares. Este mecanismo permite a las autoridades políticas otorgar pagos adicionales a personal de planta permanente o no permanente, permitiendo así cierta discrecionalidad sobre el nivel salarial de los grupos de trabajo²¹.

Subsistema de Gestión del Rendimiento. Definido como el subsistema que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas, observamos que en el SINAPA el sistema de evaluación²² presenta interferencias de prácticas informales que lo subvierten (Oficina Anticorrupción, 2000). Según el informe, los testimonios recogidos de funcionarios de distintas áreas indican que los puntajes de evaluación no son asignados según la evaluación real del desempeño. Tanto el sistema de evaluación de desempeño para cargos simples como para funciones ejecutivas en el SINAPA incluye un incentivo de un sueldo anual para los que resulten mejor evaluados²³. Debido a la necesidad de contar con cierto número de evaluaciones positivas para avanzar en la carrera, suele utilizarse un sistema rotativo en el cual se asigna el puntaje máximo a una muestra de los empleados buenos de un área un año, y a otros al siguiente año. Los empleados desarrollan estrategias de influencia y presión para obtener un puntaje que les permita acceder al plus anual, o reunir los requisitos para promover de grado.

Estas estrategias de influencia²⁴ se facilitan debido a que la evaluación se basa en factores generales aplicables a un gran número de puestos, y no a criterios derivados de las actividades de un determinado cargo. En el caso de los cargos con funciones ejecutivas, se prevé la evaluación en base a objetivos consensuados entre el evaluado y su supervisor directo. Sin embargo, la información relevada sugiere que este proceso sufre fuertes distorsiones (Bonifacio y Falivene 2002:57), y que los objetivos son definidos al final del período de evaluación para enviar la documentación a las autoridades de la jurisdicción.

Es interesante señalar que las tres primeras experiencias de evaluación de desempeño, entre 1992 y 1994, registraron cambios en la normativa²⁵ que no afectaron los mecanismos de fondo de la evaluación, sino que modificaron sucesivamente la cantidad y denominación de los niveles finales de la evaluación, e instalaron un sistema de distribución forzada²⁶ de las calificaciones. Estas modificaciones²⁷ surgieron como

²⁰ Decisión Administrativa 477/98.

²¹ Según la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios no llegan a 500 casos en total para toda la APN.

²² Desde 1992 se evalúa anualmente a los funcionarios comprendidos en el SINAPA. Ver Decreto 993/91, artículos 44 a 54.

²³ Para los cargos simples se establece un máximo del 10% de los agentes mejor evaluados en cada nivel (gerencial, medio con personal y sin personal a cargo, y operativo) de cada Dirección Nacional, General o equivalente. Para las funciones ejecutivas, se asigna al 10% de quienes califiquen como MUY DESTACADO en la misma Secretaría u Organismo descentralizado.

²⁴ Para un análisis más detallado de las actividades de influencia en la evaluación de desempeño en las organizaciones públicas, ver Iacoviello, 1999 b.

²⁵ Res SFP 53/92, Res SFP 21/93, Res SFP 369/94.

²⁶ Establece límites máximos para la cantidad de agentes de un área que pueden ser evaluados como sobresaliente (hasta el 10%), muy bueno (hasta el 20%) y deficiente (hasta el 10%).

²⁷ Incluso tuvo que cambiarse el nombre de las categorías máximas de la evaluación, que pasaron de SOBRESALIENTE y MUY BUENO, a MUY DESTACADO y DESTACADO debido al rechazo que causaba en la cultura de la administración el señalar

respuesta a las dificultades de la organización para incorporar la lógica de la evaluación de desempeño.

Todos estos cambios parecieran ser relevantes exclusivamente para los funcionarios de carrera, ya que los niveles políticos no se comprometen en la evaluación de desempeño ni prestan demasiada atención a cuestiones relativas a la carrera. La evaluación de desempeño en la mayoría de las áreas se limita al acto formal de completar los instrumentos obligatorios de evaluación para la promoción de los empleados, sin un concepto de gestión del rendimiento.

Subsistema de Gestión del Desarrollo. Este subsistema comprende las actividades orientadas al crecimiento individual y colectivo. En el servicio civil argentino las políticas de promoción y carrera también presentan una fuerte tendencia a la burocratización, similar a la señalada para la gestión del rendimiento. La eficacia de las políticas de promoción establecidas en el SINAPA es relativa. En un relevamiento a los supervisores²⁸ que participaron en procesos de evaluación de desempeño, la mitad de los consultados señaló que la antigüedad en el cargo debería ser considerada para la promoción en la carrera. Esto estaría indicando la persistencia de la vieja cultura administrativa de avance automático por la sola acumulación de experiencia en la administración.

El objetivo de la carrera horizontal es evitar que se utilicen las promociones a puestos de mayor responsabilidad como mecanismo para reconocer el desempeño de los empleados, distorsionando la carrera administrativa. Sin embargo, en un contexto de congelamiento de vacantes, esto puede significar un problema en el mediano plazo, ya que agotados los grados no habría posibilidad de concursar para pasar al nivel siguiente.

En cuanto a las políticas de formación, el sistema de capacitación²⁹ ha sido el aspecto del SINAPA con mejor imagen para los funcionarios dentro del sistema (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2001). Esto puede leerse como un indicador de calidad, o también como una consecuencia de una oferta de capacitación orientada a los intereses de los participantes más que a las necesidades organizacionales.

Las actividades que tradicionalmente ha ofrecido el INAP, al tratarse de cursos generales destinados a todas las jurisdicciones, no han tenido como objetivo responder a déficits en el desempeño individual de los empleados. Se agrupaban en función de grandes ejes temáticos que surgían como prioritarios a partir de la identificación de necesidades que se hacía en conjunto con las áreas de RH de las jurisdicciones³⁰.

De alguna manera esta oferta masiva de capacitación está burocratizada, ya que está considerada como un derecho adquirido por el funcionariado, en vez de ser una política de desarrollo dirigida desde la organización. Esta situación no parece haberse revertido aún después de la redefinición del rol del INAP a partir del año 2001³¹, ya que si bien desapareció la oferta masiva centralizada, todavía no se ha logrado reemplazarla por una política de desarrollo que se implemente sistemáticamente desde cada ministerio.

desempeño sobresaliente de algunos funcionarios. Dada la excesiva utilización de las máximas categorías, la calificación BUENO pasó a tener una connotación negativa.

²⁸ Encuesta EPAOYE, 1999 (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2001).

²⁹ El SINAPA preve un Sistema Nacional de Capacitación a cargo del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El Sistema es establecido en la Res. SFP 105/94, y se articula a través de los programas de Alta gerencia pública, Formación Superior y Entrenamiento laboral y extensión.

³⁰ Aún así, se dieron en el INAP intentos de trabajar en el diseño de una oferta orientada a competencias genéricas, y se elaboró un directorio de competencias que se utilizó como marco para las actividades a desarrollar desde la Dirección Nacional de Capacitación entre 1995 y 1998 (Iacoviello, 1999 a).

³¹ El Plan Nacional de Modernización del Estado (Dto 107/01) redefine el rol del INAP, transformándolo en un órgano rector para fijar políticas.

La reorganización del INAP preveía la participación de las universidades y centros privados en la capacitación del sector público; y el diseño de un Sistema de Certificación de Calidad de la Formación, implementado por medio de un registro de prestadores y un sistema de evaluación de impacto de la capacitación. Bajo las fuertes restricciones presupuestarias lo que sucedió concretamente fue la suspensión de actividades sistemáticas de capacitación en la mayoría de los ministerios.

Subsistema de Relaciones Humanas y Sociales. Este subsistema abarca la gestión del clima organizacional, las relaciones laborales y la gestión de los beneficios sociales de los empleados.

La gestión del clima laboral no parece ser un aspecto demasiado considerado en la APN. Se da una situación de falta de reconocimiento de parte de la sociedad hacia los empleados públicos, a los que se suma la falta de comunicación fluida entre los niveles políticos y los funcionarios de línea, generando incertidumbre e insatisfacción en los grupos de trabajo.

Las relaciones laborales tienen un aceptable grado de desarrollo, habiendo llegado a una legislación de avanzada para la negociación colectiva. El mayor problema que se presenta es la falta de uniformidad en la representación del Estado, ya que las normas no identifican un único actor como contraparte formal. El representante estatal varía según las distintas instancias de relación y negociación (Bonifacio & Falivene, 2002). Esta falta de uniformidad es otra consecuencia de la falta de dirección estratégica al accionar de la APN.

En cuanto a los beneficios sociales de los empleados, la cuestión más crítica es la falta de protección para los empleados contratados. En la mayoría de los organismos no sólo no se exige un examen psicofísico a los ingresantes, sino que ni siquiera tienen cobertura por riesgo de trabajo. En cuanto a la seguridad social, el Estado no realiza aportes previsionales por ellos, permanecen bajo el régimen autónomo, y no todas las jurisdicciones exigen los correspondientes comprobantes de aportes. Los empleados contratados tampoco gozan de beneficios como vacaciones o licencias. Sin embargo, debido a la permanencia que adquieren estas contrataciones por sucesivas renovaciones, existe informalmente el reconocimiento de estos beneficios. La modalidad que asumen dependen de cada jurisdicción, pero en muchas de ellas hasta se exige certificado médico en caso de ausencia por enfermedad.

5. Factores que limitan la consolidación del sistema de gestión de recursos humanos

Gran parte de las disfuncionalidades detectadas al analizar los subsistemas de la gestión de recursos humanos surgen de la falta de un horizonte claro en el accionar del gobierno, determinado por la fuerte crisis de gobernabilidad que ha atravesado nuestro país recientemente. En este marco, es muy poco probable que se pueda definir una política de recursos humanos consistente y de largo plazo, más aún en el contexto de fuertes limitaciones presupuestarias y con una imagen deteriorada del sector político y de la burocracia en la opinión pública.

Más allá de los detalles sobre las contradicciones y dificultades en la aplicación de la normativa, queda claro que no hay una línea consistente en el desarrollo de una política de recursos humanos. Así, coexisten diferentes marcos regulatorios y modelos de carrera,

y contrariamente al consenso en la literatura³² sobre la necesidad de restringir los sistemas de servicio civil a las actividades centrales o núcleos estratégicos del Estado, son precisamente las actividades que se relacionan con el poder regulador, con la recaudación o con la seguridad social, aquellas donde se plantean esquemas más flexibles para la gestión de recursos humanos³³.

En este contexto, la reducción de costos pasa a ser el criterio “estratégico” por excelencia o en todo caso el más frecuente. La estrategia de recursos humanos queda definida en base a la reducción de los costos cada vez que se enfrenta una crisis presupuestaria, y los sucesivos procesos de reforma reflejaron este criterio de reducción del gasto sin una adecuada planificación³⁴. La restricción de recursos afecta a todos los subsistemas de la gestión de recursos humanos, en mayor o menor medida. Se limita la posibilidad de ofrecer capacitación, no se permite la cobertura de vacantes, con lo cual no se renueva la planta ni se realizan concursos, algunas áreas no cuentan con fondos para pagar el adicional por desempeño destacado o demoran el trámite de los ascensos de grado, y se desvirtúa el esquema de compensaciones con reducciones salariales generalizadas.

La falta de direccionalidad del sistema impacta muy fuertemente sobre los subsistemas de Planificación y Organización del Trabajo, por ser precisamente aquellos que deberían estar más fuertemente vinculados con el nivel de definiciones estratégicas de la organización. Lo mismo sucede con el subsistema de Relaciones Laborales, que si bien es maduro desde el punto de vista de los procesos previstos, no ha logrado resultados acordes con los sofisticados mecanismos de negociación disponibles.

En un contexto de falta de dirección estratégica, los procesos de recursos humanos en el servicio civil en Argentina están fuertemente atravesados por criterios políticos³⁵. Cuando hablamos de la politización de los procesos de decisión, nos referimos a la primacía de criterios orientados a garantizar la identificación de los funcionarios con el programa de gobierno de la autoridad política. Dado que las reglas del servicio civil se fundamentan precisamente en evitar los excesos de la discrecionalidad de las autoridades, protegiendo a los funcionarios de decisiones arbitrarias, la politización del servicio civil pasa por la elusión y progresiva degradación de sus normas.

A tal punto se da la politización del servicio civil en Argentina, que la causalidad en algunos casos es inversa a la que plantean las reglas básicas de la administración de recursos humanos. A modo de ejemplo, las funciones determinadas por la estructura no son un insumo para definir las actividades de la gestión del empleo, sino que los cambios en la estructura son un mecanismo para eludir las reglas del servicio civil sobre la incorporación de personal y sobre la remuneración establecida para los distintas categorías de puestos. Así, la falta de dirección estratégica sobre el subsistema de planificación genera la politización de los subsistemas de Gestión del Empleo y de Gestión del Rendimiento. Las autoridades políticas pueden evitar los complejos mecanismos y reglas del servicio civil a través de las modificaciones que puedan

³² Con respecto a la discusión sobre la tensión entre mérito y flexibilidad, ver Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

³³ De todos modos la cultura organizativa hace que esta flexibilidad no se utilice a pleno.

³⁴ La “primera reforma” adoptada en 1990 implicó una reducción de cargos entre el 33% y 40%, y la llamada “segunda reforma” de 1996, realizó una reducción adicional con un impacto del 3% sobre el total de cargos de la Administración Pública (Bonifacio y Falivene, 2002:29). Unos años más tarde, en el año 2000, se estableció un Sistema de Retiro Voluntario, a través del cual se retiraron 6280 agentes del Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un impacto del 5% del total de cargos del presupuesto. Cabe destacar que un 36% del personal retirado tenía estudios terciarios, universitarios o de posgrado, cuestión que debilitó la profesionalidad del servicio civil, uno de los objetivos por los cuales había sido creado el SINAPA (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001).

³⁵ Para un análisis de los procesos políticos y su influencia sobre las decisiones de recursos humanos ver Iacoviello (1996).

realizarse en las plantas a partir de cambios de estructura, así como del uso discrecional de las unidades retributivas y de las funciones ejecutivas, y sobre todo a través del uso extendido del sistema de contrataciones temporarias.

En paralelo con esta tendencia a la politización, la cultura de la organización está todavía muy influenciada por los valores burocráticos tradicionales, y aún después de diez años de implementación de una carrera administrativa basada en el mérito, persisten conductas adaptativas por parte de los funcionarios.

Además de las cuestiones vinculadas con el control del cumplimiento de las obligaciones de empleados, expresado claramente en la no administración de sanciones como práctica institucionalizada³⁶, los dos subsistemas donde se ve más fuertemente la presencia de los valores y prácticas burocráticas son la evaluación de desempeño y la capacitación del personal. Una posible explicación para este hecho es que en estos subsistemas se juegan intereses de los funcionarios de línea, relacionados con la preservación de la carrera y la conservación de cierto grado de empleabilidad a través de la capacitación. Estos aspectos no son tan relevantes para los funcionarios políticos, ya que se trata de reglas que establecen un sistema de premios y castigos con consecuencias en el mediano plazo, cuando ellos concentran su interés en herramientas que les permitan ejercer su discrecionalidad como directivos de la organización en lo inmediato³⁷.

Las respuestas de la burocracia frente a las reglas del servicio civil, deben considerarse en el contexto de falta de reconocimiento de su tarea por parte de la sociedad³⁸. De alguna manera los funcionarios se protegen en las normas formales frente a un discurso generalizado de necesidad de reducción de plantas, y de falta de productividad de las organizaciones públicas. Esto genera una fuerte incertidumbre sobre la continuidad laboral, aún bajo un esquema de estabilidad de los funcionarios de carrera. Si a esto se suma la falta de una comunicación fluida entre los niveles políticos y los grupos de trabajo, se intensifican las conductas adaptativas ante las versiones informales que suelen circular acerca de posibles políticas adversas a los funcionarios de carrera.

En síntesis, la falta de dirección estratégica y la politización en un marco caracterizado por la persistencia de la cultura burocrática resultan así factores centrales para explicar la deficiencia de las políticas públicas en Argentina. El hecho de que la política de recursos humanos no es ajena a esta lógica general se refleja en el análisis de cada uno de los subsistemas, cuya principal debilidad se asocia con la falta de articulación entre los distintos aspectos de la gestión de recursos humanos y la estrategia de la organización. Los sucesivos gobiernos tienen pocos incentivos a someterse a las reglas que rigen la carrera meritocrática, y se genera una burocracia paralela de contrataciones temporarias que desvirtúan el sistema de servicio civil. A esto se suma, como especificidad de la política de recursos humanos en el Estado, la cultura burocrática y sus conductas adaptativas frente a los posibles cambios en las reglas de juego. Este factor específico entra en juego porque en este caso los funcionarios burocráticos tienen el doble rol de actores en el diseño de la política pública, y objeto de la misma.

³⁶ Los sumarios pueden estar por largos períodos a espera de resolución o "cajoneados" como suele denominarse, siendo así la misma condición de "sumariado" la única sanción que recibe el agente

³⁷ En el mejor de los casos, las reglas de la carrera permitirían distinguir a funcionarios con mejor o peor desempeño después de sucesivas evaluaciones, lo que implica varios años de gestión, cuando un subsecretario enfrenta un mandato promedio de un año de duración. (Spiller y Tommasi, 2000:17)

³⁸ La imagen que los empleados suponen que el público tiene de ellos es notablemente baja. Siete de cada diez encuestados indica que la sociedad no valora el empleado público (Dirección Nacional de Servicio Civil, 2001).

6. Principales conclusiones del análisis

En Argentina los dos intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos³⁹ comenzaron con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación⁴⁰.

Así y todo, los sucesivos intentos de profesionalización fueron generando avances respecto de la situación anterior. El SINAPA, aún con los problemas que se describieron en cuanto a su implementación actual, representa una significativa mejora en relación al esquema vigente a mediados de los años ochenta. Este proceso de "sedimentación" hace que la situación del servicio civil a nivel nacional vaya mejorando a través de estos shocks de reforma, aunque a un enorme costo, en términos monetarios y de expectativas no cubiertas de los funcionarios públicos.

En general hay consenso en que la normativa sobre el servicio civil en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte sobre la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas. El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas. Pareciera ser una práctica social instalada el hecho de buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra como seguir manteniendo el desvío. Las sucesivas transformaciones del sistema de contrataciones temporarias, del sistema de evaluación de desempeño, o de los mecanismos de transferencia entre áreas, reflejan los intentos de reorientar las prácticas mediante cambios en las normas. Sin embargo, las modificaciones son formales y solo tienen como consecuencia una nueva práctica adaptativa, ya sea en el sentido de politizar o burocratizar el respectivo proceso de decisión.

En relación con las disfunciones vinculadas al mérito y a la flexibilidad⁴¹ como valores deseables en un sistema de gestión de recursos humanos, podemos decir que las designaciones transitorias y el desarrollo de la burocracia paralela⁴² constituyen las dos fuertes vulneraciones al principio de mérito. En cuanto a las que afectan a la flexibilidad, podemos mencionar la baja movilidad del personal, el escaso margen de maniobra con que cuentan los directivos para la gestión de sus equipos de trabajo⁴³, la percepción de estabilidad garantizada, la falta de desarrollo del sistema de organización del trabajo, y los estilos directivos que adoptan conductas de protección al personal más que de exigencia⁴⁴. De alguna manera, podemos asociar la tendencia a la politización como vulneración al principio de mérito, y la tendencia a la burocratización como vulneración al principio de flexibilidad.

Por último, aquellos mecanismos que podrían flexibilizar las rigideces del sistema están concentrados en la figura del Jefe de Gabinete y del Presidente. Tal es el caso de las transferencias de personal, las excepciones a las normas, la aprobación de estructuras, el descongelamiento de vacantes, entre otras. Estos mecanismos se

³⁹ Nos referimos al Escalafón Decreto 1428/73, y más recientemente, al SINAPA.

⁴⁰ Es el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que después de incorporar su cuarta promoción en el año 1995, no ha tenido nuevas incorporaciones, y el Agrupamiento de Economistas de Gobierno, cuya unidad de selección y capacitación fue disuelta después de incorporarse la tercera promoción.

⁴¹ Prats i Catalá (1998), Echebarría y Mendoza (1999), y Longo (2001).

⁴² A partir del año 2002 las contrataciones temporarias deben ser incorporadas al inciso 1, gastos en personal. Esto es una manera de institucionalizar esta práctica de extender indefinidamente las contrataciones, que por definición deberían ser temporarias.

⁴³ Esta restricción afecta especialmente la incorporación de personal y reorganización de equipos de trabajo.

⁴⁴ En especial, la falta de utilización de medidas disciplinarias y del control de asistencia.

transforman entonces en complicados procesos burocráticos, o en decisiones altamente politizadas. Así, cuanto menor sea la vinculación de un área con ese ámbito de decisión, menor será su capacidad de utilizar estos mecanismos de flexibilidad.

En el contexto de los recurrentes episodios de reducción masiva de personal que se repiten sistemáticamente en la Argentina, es difícil pensar en el desarrollo de un servicio civil profesional, imbuido de una misión, y que responda al modelo de gestión de RH⁴⁵. El punto más grave es la falta de planeamiento estratégico, que hace que las decisiones sean de cortísimo plazo, e impide un mínimo control sobre el funcionamiento de las políticas públicas. La política de recursos humanos no es una excepción, y se puede ver que tanto las normas en las que se expresa como las prácticas vigentes carecen de un mínimo de integración y orientación hacia objetivos estratégicos.

Consideramos que las propuestas de mejora vinculadas específicamente con la articulación del sistema de gestión de recursos humanos solo pueden darse en el marco de un acuerdo mínimo entre todos los actores involucrados (partidos políticos, áreas centrales del gobierno, funcionarios políticos y de línea, entidades sindicales) acerca de la necesidad de establecer reglas de juego claras, y el compromiso de atenerse a estas reglas una vez establecidas⁴⁶. Para producir cambios en el largo plazo la única vía posible es cambiar las reglas de juego en un nivel más macro (Acuña y Tommasi, 2001), y no focalizar los esfuerzos en la modificación de regulaciones específicas sobre el servicio civil.

Cualquier intento de reforma administrativa requiere una fuerte acumulación de poder político que la haga creíble y legítima no solo para el conjunto de la sociedad sino en especial para los propios funcionarios públicos. En ese sentido, cuestiones tales como la elección del momento temporal en que se realice, el estilo de liderazgo que la atraviese, su lugar en la agenda política y no exclusivamente en el discurso, su diferenciación de objetivos de reducción presupuestaria y su acompañamiento por mecanismos que aseguren su implementación plena, son ejes centrales que deberían plantearse como prioridad a efectos de hacerla viable.

Otro punto esencial para garantizar el sostenimiento de las medidas de cambio es trabajar sobre la cultura de la organización. En el diagnóstico realizado se puede observar que muchos de los problemas planteados para el funcionamiento del servicio civil no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino en que el trasfondo cultural impone en muchos casos su propio juego, produciendo una disociación entre “lo normado” y “lo actuado”. Si no se trabaja para generar un esquema de incentivos que promueva nuevas conductas que maduren eventualmente en un cambio cultural, las iniciativas para generar el cambio quedan exactamente solo como “iniciativas”, sin que se modifique la situación de fondo.

La reforma del servicio civil en Argentina debe tomar como áreas centrales de abordaje los tres factores identificados como limitadores de la consolidación de una política de recursos humanos para el Estado. Dado un acuerdo mínimo entre los actores políticos y en el marco de una reforma administrativa consensuada, la única manera de controlar las distorsiones del sistema en el largo plazo es establecer una estrategia clara de recursos humanos. A partir de esta estrategia se deben generar las nuevas reglas de juego y los incentivos para neutralizar la tendencia a la politización y a la burocratización

⁴⁵ En este punto coincidimos con lo indicado en Oszlak (1997).

⁴⁶ En este sentido, la Mesa de Diálogo Argentino sobre la Reforma del Estado impulsada por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la cual participan funcionarios del gobierno, representantes sindicales, universidades, centros académicos y organizaciones no gubernamentales, podría representar un ámbito propicio para intentar una base mínima de acuerdo.

del sistema. Solo así resultará un balance entre las garantías de mérito y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos.

BIBLIOGRAFIA

Acuña, Carlos & Mariano Tommasi (2001) "Institutional reforms, reform of the state and democratic policy making in Latin America". Conference on Representation and Democratic Politics in Latin America, Universidad de San Andrés & University of Pittsburgh, Victoria, Provincia de Buenos Aires, Argentina, June 7-8, 2001

Bambaci, Juliana, Spiller, Pablo y Tommassi, Mariano (2000). "Bureaucracy & Public Policy in Argentina". Documento de trabajo CEDI, Agosto.

Bonifacio, José Alberto & Falivene, Graciela (2002). "Análisis comparado de las relaciones laborales en la Administración Pública Latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú". Documento de Trabajo. Diálogo Regional de Política. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Realizado bajo la coordinación del CLAD. Enero 2002. (Publicado en la página web del CLAD, www.clad.org.ve)

Decreto N° 993/91 (t.o. 1995). "Compendio Normativo Actualizado". SINAPA. Oficina de Empleo Público. Dirección para el Fortalecimiento de la Gestión del Personal. Coordinación de Sistemas de Información de Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, mayo de 2002.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). "EPAOYE (1999). Encuesta permanente de actitudes, opiniones y expectativas del personal comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa -SINAPA- decreto No. 993/91". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María; Ramos, Guillermo) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Dirección Nacional del Servicio Civil (2001). "Retiro voluntario del personal de la administración pública nacional Decisión Administrativa No. 5/00; informe de resultados". (Informe elaborado por Salas, Eduardo Arturo; Verón, Mirta María) Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999). "La especificidad de la gestión pública: el con de management público. En Losada i Marrodan, Carlos (ed.) "De burocratas a gerentes? Las ciancias de la administración del estado". pp. 15-46. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

Estévez, Alejandro y Lopreite, Débora (2001). "El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina". En Estevez, Alejandro (Ed) "La Reforma Managerialista del Estado". Pp. 55-75. Ediciones Cooperativas. Buenos Aires.

Iacoviello, Mercedes (1996) "Política y Poder en las Organizaciones Públicas: Efectos sobre las Estrategias de Recursos Humanos". Cuaderno CEPAS N° 4. CEPAS-AAG. Buenos Aires.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Iacoviello, Mercedes (1999a) "Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado". Revista del CLAD "Reforma y Democracia", N° 15, pp. 216 – 232. Buenos Aires. Octubre.

Iacoviello, Mercedes (1999b) "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado". Revista Venezolana de Gerencia, Año 4, N° 8, pp. 29-53. Venezuela. Agosto.

Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano & Laura Zuvanic (2002) "Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre 2002.

INAP (1994). "Informe de Evaluación sobre el SINAPA". Buenos Aires.

Longo, Francisco (2001): "Modernizar la Gestión Pública de las Personas: los desafíos de la flexibilidad", en Reforma y Democracia n° 19. Caracas. CLAD.

Longo, Francisco (2002) "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril 2002.

Oficina Anticorrupción (2000). "Estudio exploratorio sobre transparencia en la administración pública argentina: 1998-1999. informe Preliminar". Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina. Agosto.

Oszlak, Oscar (1997). "The Argentine Civil Service: An unfinished search for identity". Research in Public Administration, Volume 5, pages 267-326.

Oszlak, Oscar (2001). "Sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe. Situación actual y desafíos futuros". Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 1-37.

Prats i Catalá, Joan (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática". En Revista iberoamericana de administración pública (RIAP), N° 1, pp. 21-67. Julio-Diciembre.

Rauch, & Peter Evans (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries " (with Peter B. Evans), Journal of Public Economics 75, pp. 49-71. January.

Salas, Eduardo Arturo; Duarte de Bortman, María Amalia (2001). "Modalidades de contratación en el sector público nacional". Revista "Enoikos: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas", Año 9 No. 18, pp. 62-71. Buenos Aires. Junio.

Spiller, Pablo; Stein, Ernesto & Mariano Tommasi (2003) "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework". Report for the Latin American Research Network (Inter-American Development Bank), April 2003.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano. (2000). "Las Fuentes Institucionales de Desarrollo Argentino. Hacia una Agenda Institucional", FG&S-PNUD, EUDEBA.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Mercedes Iacoviello - mercedes@ddmail.com.ar

Master in Human Resource Management, University of Illinois, USA. Administradora Gubernamental, INAP. Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Consultora en gestión del cambio y administración de recursos humanos en organizaciones públicas, a través de proyectos BID y UNESCO. A cargo de actividades de investigación en el Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad (CEPAS-AAG).

Actualmente coordina el proyecto de Gestión del Cambio y Capacitación del Programa de Reorganización Operativa, Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Docente en la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, en la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral, en el Posgrado de Gestión de Artes del Espectáculo de la Universidad de Buenos Aires, y en la Maestría en Educación de la Universidad Di Tella (Argentina). Varias publicaciones sobre Administración de Recursos Humanos en el ámbito del Estado en el país y en el exterior.

Laura Isabel Zuvanic – luzuanic@yahoo.com.ar

Coach, Instituto de Coaching Profesional (ICP). Especialista en Recursos Humanos (IDEA). Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Historiadora, Facultad de Filosofía y Letras, (UBA).

Se ha desempeñado como Gerente de Proyecto en el área de Construcción de Capital Humano en RHO Consulting para el Banco Hipotecario, Siemens, Ericsson, Grupo IRSA, Grupo Clarín, La Nación. Asesora área de capacitación FONCAP. Realizó el diseño e implementación de la Acreditadora Universitaria Privada (FAPEYAU) para el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Fue Directora de Selección del Instituto Superior de los Economistas de Gobierno (ISEG), Ministerio de Economía de la Nación. Ha sido Coordinadora del Proyecto de Reforma del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (PNUD), entre otros.

En el ámbito académico ha participado en calidad de Investigadora en proyectos financiados por organismos nacionales e internacionales (TINKER FOUNDATION, FORD FOUNDATION, ROCKEFELLER FOUNDATION, CONICET, UBA). Es autora de más de 20 artículos en libros y publicaciones científicas nacionales e internacionales.

Mariano Tommasi - tommasi@udesa.edu.ar

PhD in Economics, University of Chicago, 1991. Profesor y Director del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés y Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Argentina. Vicepresidente (2002-2003) y futuro presidente (2004-2005) de LACEA (Latin American and Caribbean Economic Association).

Trabaja en las áreas de política económica y economía institucional, con énfasis en países en desarrollo. Ha publicado libros y artículos en revistas como American Economic Review, American Journal of Political Science, Journal of Development Economics, Journal of Monetary Economics, International Economic Review, Economics and Politics, Journal of Policy Reform, Economic Inquiry, Journal of International Economics, and Journal of Law, Economics and Organization.

Ha ocupado cargos académicos como visitante: Departments of Economics and Political Science at Yale University, Robert F. Kennedy Visiting Professorship of Latin American Studies in the Department of Economics at Harvard University, Ben Nathan Chair of Economics at Tel Aviv University, Visiting Professorship at the University of California - Los Angeles. Ha trabajado como consultor para varios gobiernos en Latinoamérica, y para el BID y Banco Mundial.

**El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”
Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi**

RESUMEN

En este trabajo analizamos las disfuncionalidades del servicio civil en Argentina a la luz de los factores que limitan el desarrollo y la consolidación del sistema de gestión de recursos humanos. En particular, focalizamos nuestro análisis en el ámbito del Sistema Nacional de Profesión Administrativa, que fue el último gran intento de establecer un sistema de mérito en el gobierno nacional en Argentina.

De acuerdo al estado del arte en el área de recursos humanos, deberíamos esperar que un sistema de administración de personal en un contexto burocrático cumpla ciertos requisitos básicos: que el sistema se oriente a los objetivos estratégicos de la organización, que sus funciones centrales estén articuladas entre sí, que las decisiones se basen en principios de mérito, y que contemple un margen de flexibilidad que permita la adaptación a los cambios en el entorno.

Las normas que crea el SINAPA están orientadas en este sentido, pero en la práctica el servicio civil a nivel nacional en Argentina se aleja notablemente de estos cuatro principios básicos.

Nuestro argumento es que el problema central de la gestión de los recursos humanos en el Estado nacional en Argentina no se relaciona con las normas en sí, sino con la falta de acuerdos básicos entre los actores involucrados para atenerse a las reglas del juego establecidas en las normas.

Respondiendo a la falta de una estrategia única y a la dispersión de responsabilidades entre diferentes áreas, las funciones de recursos humanos resultan en algunos casos fuertemente politizadas – como es el caso de la planificación, la organización del trabajo y la gestión del empleo-, y en otros casos controladas por la burocracia – como sucede con la evaluación de desempeño y las actividades de desarrollo y capacitación. Variables externas como las crisis presupuestarias limitan la posibilidad de sostener políticas de desarrollo de recursos humanos, y afectan principalmente las decisiones sobre los niveles de remuneración y las posibilidades de reconocimiento efectivo del avance en la carrera.

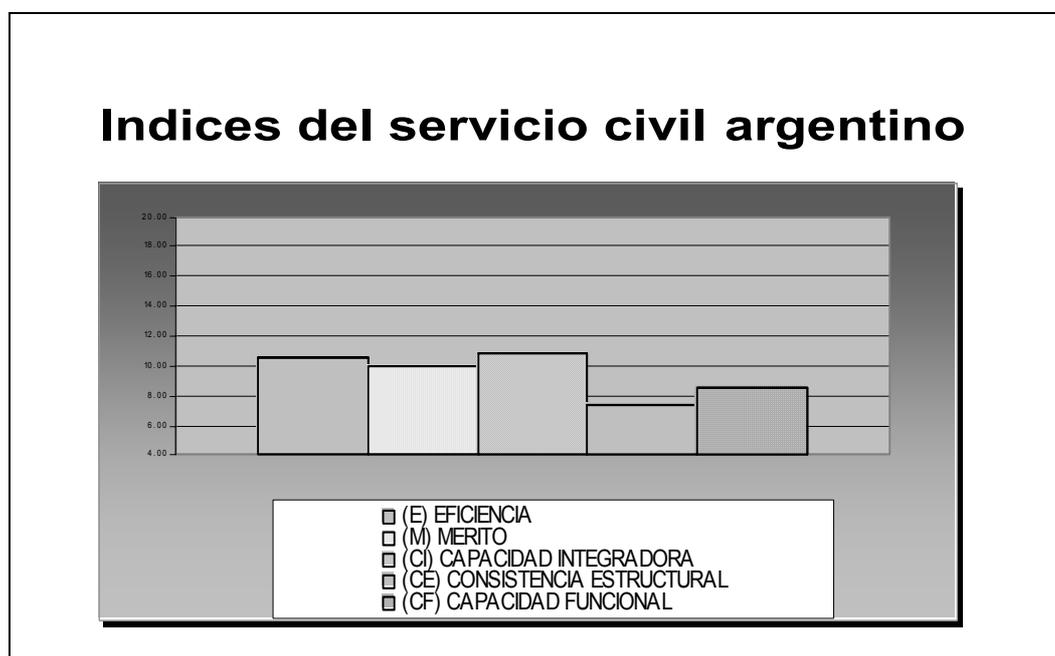
“El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje”
Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic y Mariano Tommasi

CUADROS

CUADRO 1



CUADRO 2



1. EFICIENCIA

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.

2. MÉRITO

Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de **profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.**

3. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL

Evalúa la solidez e integración sistémica, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar. Se desagrega en tres subíndices:

3.1. COHERENCIA ESTRATÉGICA

Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales.

3.2. CONSISTENCIA DIRECTIVA

Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la tecnoestructura central y las direcciones de línea.

3.3. CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS

Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos.

4. CAPACIDAD FUNCIONAL

Evalúa la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices:

4.1. COMPETENCIA

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

4.2. EFICACIA INCENTIVADORA

Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

4.3. FLEXIBILIDAD

Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas.

5. CAPACIDAD INTEGRADORA

Evalúa la eficacia con que el sistema parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

**CUADRO 3
DISPERSION NORMATIVA**

Regimen Laboral	Regimen de Negociacion Colectiva		No Convencionados
	Ley N° 24185 Sector Público	Ley N° 14250 Sector Privado	
Ley marco del Empleo Público N° 25164	44497 SINAPA – INTI CONICET - INTA		24076 PECIFA
Ley Contrato De Trabajo	1291 ENREN – CNC CNRT – INPI - SRT	32611 DGI – ANSES – ANA – DNV - SOR	2489 CNEA–CNV– ENRE ENARGAS- ENHOS
Otros			5397 Autoridades SEN – SIDE

Fuente: Salas y Bortman (2001)

ANA – Aduana Nacional Argentina
 ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social
 CNC – Comisión Nacional de Comunicaciones
 CNEA – Comisión Nacional de Energía Atómica
 CNRT – Comisión Nacional de Regulación del Transporte
 CONICET – Consejo Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología
 DGI – Dirección General Impositiva
 DNV – Dirección Nacional de Vialidad
 ENARGAS – Ente Nacional de Regulación del Gas
 ENHOS – Ente Nacional de Obras de Saneamiento
 ENRE – Ente Nacional de Regulación de la Electricidad
 ENREN – Ente Nacional de Regulación de la Energía Nuclear
 INPI – Instituto Nacional de Propiedad Intelectual
 INTA – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
 INTI – Instituto Nacional de Tecnología Industrial
 PECIFA – Personal Civil de las Fuerzas Armadas
 SEN – Servicio Exterior de la Nación
 SIDE – Servicio de Inteligencia del Estado
 SINAPA – Sistema Nacional de Profesión Administrativa
 SOR – Servicio Oficial de Radiodifusión

**CUADRO 4
PRINCIPALES DISFUNCIONALIDADES DETECTADAS**

<p>Planificación Presupuesto poco flexible + Congelamiento vacantes Estructuras volátiles + Contrataciones temporarias + Discrecionalidad Reducción por retiros voluntarios + Inexistencia de sanciones</p>			
<p>Organización del trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inamovilidad funcional • Descripción amplia de categorías de trabajo • Perfiles “ad hoc” 	<p>Gestión del Empleo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concursos poco transparentes • Elusión de las normas 	<p>Gestión del Rendimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Excesiva benevolencia • Distribución forzada (cupos) • Evaluaciones negociadas • Criterios muy generales 	<p>Gestión de la Compensación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura rígida • Restricción presupuestaria • Margen para discrecionalidad
<p>Gestión del Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carrera desvirtuada • Retracción de oferta capacitación 			
<p>Gestión de las relaciones humanas y sociales Diversidad de actores e instancias en las relaciones laborales Desprotección contratados + Percepción negativa del clima laboral</p>			